

Rosenschon, Astrid

Article — Digitized Version

Die Ineffizienz von Staat und Verwaltung: Mittel zu ihrer Begrenzung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1982) : Die Ineffizienz von Staat und Verwaltung: Mittel zu ihrer Begrenzung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 62, Iss. 8, pp. 397-401

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3483>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Ineffizienz von Staat und Verwaltung

Mittel zu ihrer Begrenzung

Astrid Rosenschon, Erlangen-Nürnberg

Zu den am wenigsten erforschten Erscheinungen eines Staatswesens gehört offensichtlich die Unwirtschaftlichkeit öffentlicher Einrichtungen. Kein finanzwissenschaftliches Lehrbuch enthält – analog zur ausgefeilten Theorie der Marktschwächen (Market failures) – eine systematische und umfassende Analyse der damit verbundenen Wohlfahrtsverluste einer Volkswirtschaft. Wie kommt es zu dieser Ineffizienz von Staat und Verwaltung? Wie kann sie begrenzt werden?

Die Unwirtschaftlichkeit kollektiver Institutionen ist weder neu noch auf marktwirtschaftlich organisierte Volkswirtschaften wie etwa die Bundesrepublik Deutschland begrenzt. Die sozialistischen Staaten leiden sogar in einem besonderen Maße unter dieser administrativen und politischen Ineffizienz. So spricht bereits Lenin von einem „faulen bürokratischen Morast“ und einem „toten Meer von Papier“, in dem „unsere Arbeit untergeht“.

Gegenwärtig haben die mit der Ineffizienz von Staat und Verwaltung verbundenen Wohlfahrtsverluste jedoch eine Dimension erreicht, die Wissenschaft und Praxis alarmiert und beide zwingt, dringend nach Wegen zu suchen, wie man sie und die ungerechte Verteilung zwischen öffentlichen Abgaben einerseits und öffentlichen Leistungen andererseits in erträglichen Grenzen halten kann. Darüber hinaus übt der kollektive Zwang, ohne den kein Gemeinwesen lebensfähig ist, einen starken Entfremdungseffekt auf die einzelnen Bürger aus, läßt die Eigeninitiative verkümmern, zerstört jede Spontaneität und Risikofreude und führt letztlich zur Staatsverdrossenheit.

Um in einem Gemeinwesen ökonomisch und politisch sinnvolle Entscheidungen zu fördern oder zu erzwingen, sollte man

□ die Finanzierung stärker als bislang an die öffentliche Leistung koppeln und

□ die regionale Verteilung der Aufgaben grundsätzlich am Kriterium ihres Wirkungskreises ausrichten.

Eine der wichtigsten Ursachen für eine potentielle Ineffizienz in einem Gemeinwesen liegt im (übersteigerten) Anspruchsdenken seiner Mitglieder, weil Personen oder ganze Wählergruppen meinen, öffentliche Güter seien kostenlos oder würden „anderweitig“ finanziert¹. Die Kosten oder gar der tatsächliche „Preis“, der für die Nutzung bezahlt wird, sind infolge des sogenannten Nonaffektationsprinzips (Nichtzweckgebundenheit der Steuern) weitgehend weder dem einzelnen noch der begünstigten Gruppe oder dem Staat als Anbieter bekannt. Um einer solchen Forderungsmentalität des Anspruchsdenkens (mit all ihren Auswüchsen) vorzubeugen, die mit einem verdeckten Anstieg der Steuerquote verbunden ist, sollte man die Nutznießer, die Zahlenden und die Entscheidungsträger im Sinne einer Äquivalenz auf allen Ebenen räumlich, sachlich, personell und zeitlich miteinander verbinden. Will man Lasten und Nutzen umverteilen, stehen bessere Instrumente als Nulltarife zur Verfügung.

Jede Region sollte zunächst nach dem Subsidiaritätsprinzip die Möglichkeit haben, eigene Einrichtungen und öffentliche Leistungen, die vorwiegend ihr selbst

Dr. Astrid Rosenschon, Dipl.-Volkswirt, ist Akademische Oberrätin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

¹ Zu den Ursachen vgl. auch H. C. Recktenwald: Potential Welfare Losses in the Public Sector. Anatomy of the Nature and Causes, in: H. H a n u s c h (Hrsg.): Anatomy of Government Deficiencies, Wayne State University Press, Detroit 1981, S. 122-160.

zugute kommen, auch selbst finanzieren zu können. Die geeignete Form hierfür wäre ein Trennsystem. Sind regional abgrenzbare Nutznießer- und Wählergemeinschaften nämlich gezwungen, „ihre“ öffentlichen Güter aus eigenen Finanzquellen anstatt aus allgemeinen Budgetzuweisungen zu decken, die unbeteiligte Dritte finanzieren, wird jede übersteigerte Nachfrage in der politischen Abstimmung gebremst². Da die Wähler in diesem System auch mit den Kosten ihres lokalen Angebotes ständig konfrontiert werden, sind sie überhaupt erst in der Lage, den wirklichen Wert einer öffentlichen Leistung anhand des von ihnen zu tragenden Aufwandes (Nutzenverzicht) zu beurteilen. Nicht ein (unbeteiligter) Dritter bewertet und entscheidet, sondern der Nutznießer und Belastete. Auf diese Weise wird die Nachfrage nach öffentlichen Gütern letztlich von der Zahlung und nicht von einer dubiosen Zahlungsbereitschaft der Mitglieder eines Gemeinwesens abhängig gemacht.

Ist demgegenüber unbekannt, welche Region die Lasten trägt, so fragen alle Nutznießergruppen zumindest die „Sättigungsmenge“ nach und alle politischen Gremien (einschließlich der Verwaltung) streben nach einem überhöhten Angebot. Übersteigerte Ansprüche führen automatisch zu einer Verschwendung knapper Ressourcen. Ein räumlicher Verbund oder eine Internalisierung der Nutzen und Abgaben ermöglicht und fördert somit ökonomische Entscheidungen der Wähler und Anbieter.

Auch bietet ein föderatives Staatswesen einen stärkeren Schutz für Minderheiten, als dies vergleichsweise in einem Zentralstaat der Fall ist: Würde die Majorität

versuchen (im Extremfall können 51 % der Bevölkerung die „restlichen“ 49 % zur Finanzierung aller öffentlichen Leistungen zwingen), die Kosten staatlicher Einrichtungen auf die anderen Mitglieder abzuwälzen, so liefe sie Gefahr, Gruppen, die weit mehr beisteuern, als sie vom Gemeinwesen erhalten, zum Wechsel des Wohn- und Arbeitsortes zu veranlassen.

Gebührenprinzip

Öffentliche Leistungen, die nur einer bestimmten Gruppe zugute kommen, sollte man nach dem Do-ut-des-Prinzip finanzieren. Sofern diese direkte oder nutzen- und leistungsbezogene Finanzierung vom Verwaltungsaufwand her vertretbar ist, kann man dadurch sicherstellen, daß nicht anonyme Dritte via allgemeine Abgaben, sondern die Nutznießer selbst die Lasten tragen. Eine transparentere Finanzierung wirkt hier nicht nur im Sinne der Leistungs-, sondern auch der Verteilungsgerechtigkeit. Finanzwissenschaftliche Studien könnten die Anwendungsmöglichkeiten solch spezieller Steuern erforschen, um dadurch das Einnahmewesen durchsichtiger zu machen.

Kann man die Nutznießer individuell ermitteln und das Ausschlußprinzip anwenden, sollte man Gebühren erheben: Denn dadurch werden ökonomisch sinnvolle Konsumententscheidungen erzwungen, was auch zu optimalen Kapazitäten öffentlicher Behörden führt: Der einzelne Bürger dürfte das Gut nur dann „kaufen“ (nutzen), wenn er es höher oder zumindest ebenso hoch einschätzt als den entgangenen Nutzen in einer alternativen Verwendung des Geldbetrages (Opportunitätskosten).

Auch das „Gefühl“ eines Mangels (selbst bei einem verdeckten Angebotsüberhang), das sich in politischen Forderungen und Ansprüchen manifestiert, wäre beseitigt, wenn man die Kosten internalisieren und dem Nutz-

² Ob und wie dieses Prinzip erstens bei Überlappungen der Nutzen und zweitens bei größenbedingten Kostensenkungen durchbrochen werden sollte, wird an anderer Stelle begründet. Vgl. H. C. Recktenwald: Finanzwissenschaft und Geldlehre, Stuttgart 1982; H. F. Wust: Föderalismus, Göttingen 1981.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Xue Muqiao

SOZIALISMUS IN CHINA

– Erfolge, Fehlschläge, Reformperspektiven –

Großoktav, 319 Seiten, 1982, Preis brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-218-X

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

nießer anlasten würde. Sofern man die Nutznießer aus sozialen Gründen nicht mit den tatsächlichen Kosten ihres Konsums belasten möchte, wäre zumindest an ein System von Gutscheinen (unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verwaltungskosten) zu denken. Dies würde den einzelnen sichtbar mit den Lasten konfrontieren, die seine Nutzung öffentlicher Dienste der Volkswirtschaft aufbürdet. Ein maßvolleres Verhalten könnte die Folge sein, wenn nicht der Sinn für Fairneß oder Nehmen und Geben verkümmert ist.

In der politischen Praxis macht man vom Gebührenprinzip bisher noch wenig Gebrauch. Wie eine Analyse von Münch³ belegt, sind die Anwendungsmöglichkeiten dieser Finanzierungsalternative bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Selbstverständlich muß mit der Anwendung des Gebührenprinzips eine scharfe Kontrolle der Kosten der Leistungen einhergehen, zumal die Behörde die Leistungen als absoluter Monopolist anbietet oder sogar selbst erstellt. Allein der fehlende Anreiz oder Druck, technische Neuerungen in staatlichen Verwaltungen einzuführen, verhindert, daß öffentliche Dienste zu Minimalkosten zur Verfügung gestellt werden, was zu beträchtlichen Ressourcenverlusten führt.

Je mehr es in einem Finanzsystem also gelingt, die Kosten mit den Nutzen zu verbinden, sei es beim Nutznießer und Zahlenden, sei es bei den politischen Entscheidungsträgern, um so leichter läßt sich das Anspruchsdenken und damit die falsche Bewertung öffentlicher Dienste (mit ihren ineffizienten Folgen) zurückdrängen.

Anbindung der Entscheidungsträger

Aber nicht nur die Finanzierung der Leistung sollte stärker an die kollektive Entscheidung über das Angebot geknüpft werden. Zu prüfen ist auch, ob die bestehende Aufgabenverteilung dem Grundsatz entspricht, über die eigenen Belange selbst zu bestimmen. Denn die Gefahr, daß knappe Ressourcen falsch eingesetzt werden, ist um so geringer, je mehr diejenigen Gruppen über die öffentlichen Leistungen (und Kosten) entscheiden, die davon unmittelbar betroffen sind. Reformen zur Erhöhung der Effizienz sollten daher versuchen, die Entscheidungsträger in Staat und Verwaltung weitgehend an diejenigen anzubinden, die die Auswirkungen in Form von Nutzen und Kosten spüren.

Entscheiden Gemeinden oder Länder – und nicht etwa die übergeordneten Gebietskörperschaften – über ihre eigenen Angelegenheiten selbst, so kann sowohl eine potentielle Über- als auch Unterversorgung weitge-

hend in Grenzen gehalten werden. Die Politiker und Bürokraten kennen dann die örtlichen Gegebenheiten, so daß Überkapazitäten infolge mangelnder Kenntnis des regionalen Bedarfes weniger wahrscheinlich sind, als wenn „Ortsfremde“ entscheiden würden. Ebenso wird einer (partiellen) Unterversorgung vorgebeugt. Wissen nämlich die Wähler, daß ihre Steuern für eigene und nicht für fremde Zwecke verwendet werden, dann werden sie über die politische Abstimmung so viele Güter fordern, wie sie selbst nutzen können und dafür zu zahlen bereit sind.

Idee der Selbstbestimmung

Die Steuerung des kollektiven Angebots durch individuelle Präferenzen funktioniert also relativ gut, wenn die unmittelbar Betroffenen über die Nutzen und Lasten direkt oder indirekt entscheiden. Wird dagegen auf einer zu hohen föderativen Ebene über Maßnahmen mit einem räumlich begrenzten Nutzenradius abgestimmt, so führt das zu unnötiger Intransparenz und Anonymität. Es entsteht dadurch das Gefühl, daß man die Vorteile anderer Gruppen finanzieren muß, ohne dafür sichtbare Gegenleistungen zu erhalten. Aus diesem (latenten) Unbehagen heraus, anonyme Schwarz- oder Freifahrer zu unterstützen, können sich Lücken in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen ergeben. Diese Gefahr ist für Nutznießergruppen groß, deren Präferenzen sich stark vom Durchschnitt unterscheiden. Schließlich sollte man bestrebt sein, den Grundsatz, daß niemand über eine Abgabe mitentscheiden sollte, der nicht von ihr betroffen ist, wo immer es möglich ist, sinnvoll anzuwenden.

Folgt man der Idee der Selbstbestimmung, so gewinnt neben der regionalen auch eine sachliche Dezentralisierung an Bedeutung. Über Leistungen, die einer überschaubaren und abgrenzbaren Gruppe zugute kommen, sollten nach Möglichkeit die Interessierten und nicht ein politisches Gremium entscheiden. Sofern solche gruppenspezifischen Güter durch private Initiative (Verbände, Vereine) angeboten werden können, wird auf diesem Wege die Effizienz am besten gesichert, da die Betroffenen selbst über die Angebotsmenge und die Verteilung der Lasten entscheiden und nicht etwa die gesamte Bevölkerung einer Gemeinde. Das Schwarz- oder Freifahrer-Verhalten wird weitgehend ausgeschaltet, da der Zusammenhang zwischen verschwenderischer Nutzung und dem eigenen Kostenanteil erkennbar ist. Das gleiche gilt für die Frage der optimalen Kapazität. Tennisanlagen oder gemeinsame Fernsehantennen sind Beispiele hierfür.

Eine zweite Gruppe von Maßnahmen betrifft das kapitalistische Rechnungswesen des Staates. Dieses ist

³ K. N. Münch: Kollektive Güter und Gebühren – Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976.

nicht nur im technischen Zeitalter der Elektronik antiquiert, sondern verhindert als einfache Einnahme-Ausgaben-Rechnung auch eine sinnvolle Erfassung des volkswirtschaftlichen Nettoertrags. Die Finanzwissenschaft hat einige Rechensysteme entwickelt, die den Erfolg eines Regierungsprogramms, zumindest ansatzweise, erfassen, wobei auch die Folgen der unterlassenen Maßnahmen einbezogen werden.

Neue Budgetkonzepte

Das PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System) integriert Ziele, Planung und Kontrolle. Es erfordert eine aufgabenorientierte Ministerial- und Verwaltungsstruktur, um Ziele, nach Programmen und Projekten abgestuft, übersichtlich auf die verantwortlichen Entscheidungsträger aufzuteilen. Im Gegensatz zum traditionellen Verwaltungsbudget ist das PPBS erfolgs- oder outputorientiert, da es versucht, öffentliche Ausgaben von den Zwecken her zu rechtfertigen und den Nettonutzen einzelner Projekte soweit wie möglich zu erfassen und in Geldeinheiten auszudrücken. Ist eine Quantifizierung nicht möglich, behilft man sich notfalls mit indirekten Vergleichen oder verbalen Begründungen.

Noch pragmatischer ist das Zero-Base-Budget-System, oder der Haushalt auf der Basis Null, ausgerichtet: Es soll das Status-quo- und Routine-Denken in Politik und Bürokratie abbauen helfen. Zu Beginn einer Legislaturperiode muß jeder Ressortleiter begründen, warum er seine Programme und Projekte für notwendig erachtet und warum sie im Vergleich zu alternativen Programmen und Projekten volkswirtschaftlich ertragreicher sind. Diese Haushaltstechniken zwingen Politiker zum Denken in Alternativen. Auch wird die Entscheidung versachlicht, weil die Wohlfahrtseffekte der Staatsausgaben weitgehend erfaßt werden. Außerdem wird das (faktische) Eigengewicht der Bürokratie abgebaut, wenn der Haushalt eines Ressorts weniger vom früheren Sach- und Personaletat der Verwaltung abhängt (Mittel- oder Inputbezogenheit), sondern von den konkreten Zielen, Programmen und Projekten.

Nutzen-Kosten-Analyse

Die Nutzen-Kosten-Analyse versucht als moderne Entscheidungshilfe den volkswirtschaftlichen Wert einer staatlichen Maßnahme zu bestimmen, indem sie die abgezinnten Nutzen und Kosten (auch die externen und intangiblen) erfaßt, soweit wie möglich bewertet und miteinander vergleicht. Auswahlkriterium kann dann die Differenz zwischen bewertetem Input und Output oder deren Quotient sein. Sind Werturteile erforderlich, so werden diese offengelegt, so daß eine sachliche Ent-

scheidung erleichtert wird. Selbst in ihrer einfachsten Form kann die Nutzen-Kosten-Analyse mit Hilfe von realen Indikatoren oder als Kostenwirksamkeitsanalyse die finanzielle Effizienz messen helfen.

§ 7 der Bundeshaushaltsordnung schreibt zwar für staatliche Großprojekte eine Nutzen-Kosten-Analyse vor, doch wird nach wie vor ein breites Feld für Wirtschaftlichkeitsrechnungen ausgespart. So wissen wir nicht, wie wirtschaftlich die Verwaltung die Steuern erhebt, verwaltet oder wieder verausgabt. Insbesondere bei Bagatellsteuern müßte man sich fragen, ob die Verwaltungskosten nicht höher als die Erträge für den Fiskus sind. Auch erscheint es dringend geboten, die Gesetzgebung (einschließlich dem Verordnungs- und Justizwesen) nach ökonomischen Gesichtspunkten gründlich zu durchleuchten. Niemand kennt die mit einem Gesetz verbundenen direkten Kosten. Was (angeblich) mehr Gerechtigkeit kostet, weiß man nicht. Nicht einmal die Folgekosten im primitiven Sinne von einmaligen und fortlaufenden Mehrausgaben im Etat sind der Regierung bekannt, geschweige denn die indirekten Kosten. Ebenso fehlen Informationen über die Belastung, die die private Wirtschaft aufgrund von Regeln und Vorschriften tragen muß.

Offenlegung von Wahlgewinnen

Die Reformen sollten auch darauf abzielen, die Umverteilungseffekte des Haushaltes⁴ zu erfassen und auszuweisen, um die meßbare Gerechtigkeit durchsichtig zu machen und ein Freifahrer-Verhalten offenzulegen. Dabei sollten die Lasten und Vorteile für die einzelnen Einkommensgruppen einander gegenübergestellt werden. Das wirkt auch einem möglichen Überangebot an öffentlichen Leistungen entgegen. So kann man den Umfang von „Wahlgewinnen“, die letztlich anonym über erhöhte Steuern oder eine wachsende Verschuldung finanziert werden, nachweisen, weil der Nettoerfolg der Budgetpolitik nachprüfbar wird. Die Politiker müssen sich dann definitiv dazu äußern, welche Gruppen sie nettobegünstigen und welche sie nettobelasten wollen. Ein primär ausgabebezogenes „Werben“ um Wähler wäre nicht mehr möglich, da gleichzeitig Rechenschaft über die Höhe und Verteilung der Lasten abgelegt werden muß.

Obwohl die Verwaltung ein rein ausführendes Organ für Parlament und Regierung sein sollte, ist sie de facto ein relativ eigenständiges Allokationssystem. Über die Anmeldung des Bedarfes (nicht der Deckung!) hat sie einen wesentlichen Einfluß auf das Angebot an öffentli-

⁴ Vgl. K.-D. G r ü s k e : Die personale Budgetinzidenz – Eine Analyse für die Bundesrepublik –, Göttingen 1978.

chen Leistungen. Dabei wird nicht einmal die finanzielle Effizienz auf der untersten Ebene überprüft. Zudem sind die Behörden vom Bürger in seiner Eigenschaft als Wähler abgeschirmt, so daß ein Sanktionsmechanismus fehlt.

Aus einer Vielzahl von Maßnahmen, mit deren Hilfe man das Leistungsprinzip und den Wettbewerb stärker in die bürokratischen Entscheidungen einbeziehen kann, seien nur einige herausgegriffen:

Auf die Vorteile des PPBS und der Nutzen-Kosten-Analyse wurde bereits hingewiesen. Beide Techniken können wesentlich dazu beitragen, die Allokation einem Optimum (nach Höhe und Struktur) anzunähern. Der negative Einfluß einer unabhängigen Verwaltung wird dadurch abgebaut und durch eine Orientierung an den Präferenzen der Wähler ersetzt.

Messung der Verwaltungseffizienz

Die Ermittlung von Leistungskennziffern für die Verwaltungseffizienz ist eine wichtige Voraussetzung, um das Prinzip von Anreiz und Strafe als Grundlage eines flexiblen Lohnsystems und Beamtenrechts anwenden zu können. Wenn auch eine exakte Quantifizierung der Produktivität von Bürokratien auf Grenzen stößt, so lassen sich doch Orientierungspunkte angeben.

Das einfachste Verfahren wäre, den strengen Kamealismus abzuschaffen. So dürften Einsparungen im Sach- und Personaletat nicht durch Budgetkürzungen im nächsten Jahr bestraft werden. Statt dessen sollte man jede Anstrengung, das genehmigte Budget nicht voll auszuschöpfen, belohnen. Ähnliche Anreize sollten für Rationalisierungen und den sinnvollen Einsatz technischer Verfahren vorgesehen werden, die mit einem raschen Aufstieg in der bürokratischen Hierarchie gekoppelt sind. Der einzelne Behördenleiter wäre somit selbst in der Lage, sein Einkommen und Ansehen durch persönlichen Mehreinsatz zu steigern. Eigeninitiative und Eigennutz würden auf diese Weise das Gemeinwohl fördern helfen. Würden nun die höheren Gehälter der innovativen Beamten durch die bei einem verzögerten Aufstieg der inaktiven Beamten eingesparten Mittel finanziert, könnte man bei einem gleichen Mitteleinsatz für eine zusätzliche Motivation sorgen und damit die Versorgung der Bevölkerung erhöhen.

Auch sollten alle Behörden gezwungen werden, gleichsam „Bilanz zu ziehen“, indem sie über Leistung und Mitteleinsatz (zumindest) anhand von physischen und technischen Indikatoren berichten. Dadurch wird es, in Grenzen, auch möglich, Ämter miteinander zu vergleichen. Flankierend könnte man Arbeitsplatzstu-

dien durch neutrale Gutachter durchführen lassen. Auf diese Weise ließe sich die Leistung eines Behördenvorstehers besser an unternehmerischen Maßstäben messen lassen, als dies in unserem überformalistischen und ausgabenbezogenen System der Fall ist. Natürlich sind auch die Grenzen und Schwächen derartiger Messungen zu beachten.

Einbau von Konkurrenzelementen

Um Elemente der Konkurrenz in den bürokratischen Apparat einzubauen, ist die Verwaltung in den Fällen, in denen dies sinnvoll ist, zu dezentralisieren. Würde man Lohnzu- oder -abschläge entsprechend der Abweichungen von den erzielten Durchschnittswerten aller dezentralisierten Verwaltungseinheiten vornehmen, würde dadurch der Wettbewerb zwischen den Verwaltungen stimuliert werden. Zudem sichert ein Vergleich zumindest zweierlei: erstens mehr Transparenz für den verantwortlichen Politiker und zweitens ein an der Effizienz orientiertes Verhalten des Behördenleiters, zumal damit Gehalt und Ansehen gekoppelt sind.

Diese potentielle Konkurrenz unter den Behörden läßt sich auch über die Bürger als Nachfrager erreichen. Zwei Möglichkeiten bieten sich hierbei an: Während beim Gebührenprinzip der Nutznießer unmittelbar selbst bezahlt, erhält er bei der Subjektsubventionierung einen Zuschuß. Finanzieren die Nachfrager das Angebot der Bürokratie direkt, erzeugt dies mehr Druck in Richtung einer effizienten Mittelverwendung als bei einer anonymen Finanzierung über den Staatshaushalt. Denn wandert ein unzufriedener Nutznießer ab, so sinken automatisch die Einnahmen. Ein Vergleich zwischen den „Markt“-Einnahmen und den Kosten könnte die Wirtschaftlichkeit offenlegen und wäre ein Maßstab für die Lohnzu- oder -abschläge. Dadurch würde das Interesse der Behördenleiter geweckt, die Kosten zu senken und die Qualität zu verbessern, um mehr Nachfrager zu gewinnen. Im jetzigen System profitieren demgegenüber die Bürokraten von einer sinkenden Nachfrage, weil sie bei unverändertem Einkommen weniger leisten müssen.

Außerdem sollte man, um Leistungsanreize und Sanktionen zu gewährleisten, soweit wie möglich auf den Markt zurückgreifen. Dazu gehört die Abschaffung aller marktinkonformen und wettbewerbsblähmenden Privilegien öffentlicher Unternehmen ebenso wie eine verstärkte Reprivatisierung. Bei „klassischen“ öffentlichen Aufgaben ist zu fragen, inwieweit sich Teilfunktionen nicht auf private Unternehmen übertragen lassen oder ob nicht zumindest (kündbare) Angestellte die Tätigkeit von Beamten ausführen könnten.